

Estado e planejamento regional: perspectivas e entraves ao desenvolvimento do Nordeste

Maria Lúcia de Oliveira Falcón

9

Estado e planejamento regional: perspectivas e entraves ao desenvolvimento do Nordeste

MARIA LÚCIA DE OLIVEIRA FALCÓN

RESUMO

Artigo que se enquadra no eixo temático Entraves ao desenvolvimento econômico e social do Nordeste, analisa como o Estado brasileiro e seu planejamento apresentam um conflito de interesses no campo político e econômico que tem constituído um entrave à superação das assimetrias regionais e tem criado outras assimetrias intrarregionais. Seu fundamento teórico reside na compreensão da relação Estado-sociedade e nos modelos de desenvolvimento de base local. Para tanto, recorre a um conjunto de elementos e categorias que incluem parâmetros econômicos e sociológicos, como as escalas e os ciclos de planejamento, as estratégias e horizontes de eventos, construção de cenários e resultados esperados para o médio e longo prazos.

ABSTRACT

This paper deals with the theme "Barriers to economic and social development of the Northeast." It analyzes how the Brazilian State and its planning have a conflict of interest in the political and economic field which has been an obstacle to overcome regional imbalances and has created other intrarregional asymmetries. Its theoretical foundation lies in understanding the state-society relationship and the local base's development models. To do so, it uses a set of elements and categories that include economic and sociological parameters such as scales and cycles of planning, strategies and event horizons, scenario building and expected results for medium and long term.

INTRODUÇÃO

Aqui será discutido um grande entrave ao desenvolvimento do Nordeste: o Estado brasileiro, em seus três níveis federados e suas inter-relações, assim como a relação do Estado com a sociedade. Ao mesmo tempo causador de alegria e sofrimento, fator de mudança e de atraso, próximo e distante do cidadão e dos líderes locais, o Estado brasileiro é a expressão mais perfeita das "coerências injustas" no comportamento social, isto é, que trabalha com racionalidade econômica e política, porém exclui parcela da população das oportunidades de prosperidade

e realização pessoal e coletiva. Sobrevive-se mediante uma fórmula de cooperação perversa, em que parte da sociedade, para sobreviver, deve legitimar a outra parte que lhe trai e subtrai bens e direitos, sob a égide da cordialidade de que falava Sérgio Buarque de Holanda. Trata-se de um tema polêmico, delicado, complexo e quase um fetiche. Mas é preciso quebrar esse fetiche e mostrar as facetas contraditórias da atuação do Estado na perpetuação das desigualdades regionais e sociais no Brasil.

Modernização dolorosa, essa do Nordeste, dizia Graziano (1982). Coronéis e oligarquias marcando o cenário de filmes e novelas. Seca e êxodo rural, fornecendo mão de obra para o Centro-Sul. Os artistas? Iam conquistar a fama no Rio e em São Paulo. E o Estado? A poderosa União investiu pesado na industrialização, enquanto foi possível, e deixou a crise fiscal associada à dívida pública interna e externa. Esse modelo gerou enclaves e polos que transformaram cidades em metrópoles subdesenvolvidas, gigantes cercadas de pobreza e violência típicas da periferia fordista. Rodovias, que levavam e traziam mercadorias, foram construídas. Barragens cumpriram a profecia e o sertão virou mar, mas a pobreza e a fome continuaram presentes. Até que o migrante nordestino virou presidente e mudou o rumo da história. Entre o Fome Zero de 2003 e a Bolsa Família de 2013, a pobreza se reduziu¹ enquanto a produção cresceu, voltada para o mercado interno. A migração se inverteu e muita gente voltou para o Nordeste, para empreender, plantar no lote da reforma agrária, trabalhar nas fábricas e obras públicas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Por um lado, a seca voltou e, dessa vez, quase não teve êxodo. Por outro lado, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) não saiu do lugar em que foi deixada no fim da crise fiscal, nos anos 1980 – mas ninguém reclamou. As outras operadoras nordestinas de políticas públicas para enfrentar as assimetrias

¹ Ver Ipea (2012).

regionais – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paraíba (Codevasf), Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs), Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) – atuam de forma descoordenada e sua gestão se apoia em mecanismos pouco transparentes.

A União é realmente poderosa e trabalha com redes políticas e econômicas nacionais e internacionais para fazer seus grandes investimentos, inclusive no Nordeste. Porém, por desconhecer as redes locais, é incapaz de recorrer a elas para transformar as estruturas econômicas e sociais. Bem que os Territórios da Cidadania foram uma bela tentativa, mas o Minha Casa Minha Vida só chegou às cidades com menos de 50 mil habitantes anos após seu lançamento para as grandes cidades. Entre as duas propostas de política pública, perdeu-se o contato com a realidade das pessoas excluídas, que o Brasil Sem Miséria busca reatar, mas sem vinculação ao território e com pouca participação popular nas decisões. Enquanto isso, vale muito a expansão das universidades e institutos federais para o interior do Nordeste. Também vale muito a expansão da rede de adução de água e dos canais de irrigação no semiárido nordestino. Só falta direcionar e coordenar esses projetos rumo a uma visão de futuro.

Governos estaduais se equilibraram entre manter um canal político aberto para receber as verbas da União e, ao mesmo tempo, não desagradar as oligarquias locais. As oligarquias sempre se reinventam, algumas se transformam em grupos econômicos e ampliam sua área de influência, de estadual para nacional. Poucas vezes, depois do governo militar, os governadores nordestinos se reuniram tanto quanto a partir de 2007, no Fórum de Governadores do Nordeste. As pautas evoluíram, a Sudene foi chamada, a Presidência da República e ministros de Estado estiveram presentes em várias dessas reuniões. Não con-

seguiram superar os interesses das oligarquias, a maioria delas com representantes no Congresso Nacional; nenhuma estratégia, pacto ou plano para o Nordeste foi elaborado. Como é difícil superar certas fronteiras na escala regional! Mas outras fronteiras foram superadas, com muitos estados planejando a partir de territórios definidos por um conjunto de dimensões, inclusive a cultural. Alguns estados planejaram mais amplamente e com maiores consequências tangíveis e comportamentais que os Territórios da Cidadania e poderiam ter sido mais apoiados e suas metodologias mais difundidas.

Nos territórios e municípios, sempre há uma chance de o gestor público falar diretamente com a União e conseguir financiar alguns projetos, desde que se enquadrem nas condições estabelecidas. É fundamental ir a Brasília na ocasião de votação do Orçamento Geral da União. É fundamental ser aliado do parlamentar congressista e melhor ainda ser aliado do governador. Sem regularidade fiscal, nem pensar em dinheiro para investimentos sem apoio extra. Então, pouca coisa mudou na maioria dos municípios desde o século passado, à exceção daqueles que começaram um modelo novo, no qual se ouvia o povo para escolher investimentos e até para fazer planos para o futuro. Em alguns lugares, a Conferência das Cidades e outros temas setoriais foram levados a sério. Municípios se agruparam em territórios, mas a proposta federal de criar Territórios da Cidadania se enfraqueceu. Por que razão isso aconteceu? Porque dá trabalho pactuar com a população, ou porque não se deseja contrariar as oligarquias estaduais e os novos coronéis locais, ou porque não se deseja libertar a população da engrenagem estamental patrimonialista, ou pelos três motivos somados.

Esse é, resumido, o quadro recente da situação federativa diante de seu maior dilema: optar pela manutenção do crescimento econômico concentrado territorial e socialmente ou optar pelo desenvolvimento territorializado e formador de ca-

pital social. Estado em transição, nação em aprendizado acelerado, esta década até 2020 é um momento privilegiado para identificar caminhos para “destravar” a atuação do Estado e da sociedade no rumo do desenvolvimento. Então, a questão da dependência e do subdesenvolvimento proposta por Celso Furtado permanece em pauta, sessenta anos depois de seus esforços intelectuais e administrativos.

Sempre é dito, na metodologia científica, que fazer as perguntas certas é mais importante que respondê-las, porque, se o problema é corretamente identificado, mesmo que o autor das perguntas não seja capaz de respondê-las, virá alguém que o fará. As questões levantadas, neste artigo, surgiram com base na experiência da autora, ao longo de 13 anos, na gestão pública, na área de planejamento, em que atuou como secretária desta pasta na Prefeitura de Aracaju, no Governo do Estado de Sergipe e no Ministério do Planejamento; além disso, outras questões surgiram na academia, onde leciona a disciplina “Planejamento e Política Econômica”, e outras correlatas na cadeira de macroeconomia, no Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe, onde ingressou em 1993.

Na gestão municipal, pôde vivenciar a condução de um processo de orçamento participativo em um governo peemedebista² que evoluiu para planejamento urbano participativo de longo prazo (dez anos) em um governo petista.³ Na gestão estadual,⁴ conduziu uma experiência de planejamento territorial participativo, que produziu frutos de curto prazo (leis orçamentárias anuais), de médio prazo (Plano Plurianual – PPA) e de longo prazo (Plano de Desenvolvimento do Estado de Sergipe para dez

² Prefeito João Augusto Gama, PMDB, que governou Aracaju entre 1997 a 2000. A autora foi Secretária de Planejamento em 1997-1998.

³ Prefeito Marcelo Déda, PT, que governou Aracaju entre 2001 e 2006. A autora foi Secretária de Planejamento ao longo de todo o mandato.

⁴ Governador Marcelo Déda, PT, que governou Sergipe entre 2007 e 2013. A autora foi Secretária de Estado de Planejamento de 2007 a 2010, e Secretária de Desenvolvimento Urbano entre 2012 e 2013.

anos). Em ambas as experiências, permaneceu no cargo tempo suficiente para monitorar os resultados dos planos traçados e a aderência da máquina administrativa às metodologias utilizadas. No governo federal, no Ministério do Planejamento, teve a oportunidade de coordenar a elaboração do PPA 2012-2015 (Plano Mais Brasil),⁵ em um processo que modernizou a metodologia do planejamento público, criando novas categorias de organização e avaliação dos investimentos públicos – Objetivos, Metas e Iniciativas dos Programas – e iniciando uma nova relação entre orçamentos anuais e PPA, por meio dos Programas Temáticos.

Em comum, nos três entes federados, pôs em prática um modelo de planejamento público que buscou ajustar-se a uma sociedade que se modernizava, para exigir maior participação nas escolhas dos investimentos prioritários e na formulação de diretrizes políticas para os diversos campos de atuação do Estado. Também nos três casos tentou-se estabelecer de forma transparente uma estratégia de médio ou de longo prazos, um projeto de cidade, ou de estado, ou de desenvolvimento nacional. A terceira característica comum às três experiências foi a busca de territorialização das políticas e das ações governamentais, dando o máximo de materialidade possível aos discursos setoriais formulados pelos órgãos gestores e seus conselhos. Afinal, as coisas acontecem em algum lugar geográfico, onde vivem pessoas reais que vão interagir com o Estado individualmente ou por meio de organizações sociais ou empresariais materializando políticas públicas. Assim, a autora pode dizer que praticou uma metodologia de planejamento com três adjetivos: **participativa, estratégica e territorializada**. Nesse processo, o que não funcionou e por que não funcionou? O planejamento mostrou seu potencial, porém se defrontou com obstáculos colossais, cuja existência se deve a outras racionalidades de cunho político

⁵ Governo da Presidenta Dilma Rousseff e Ministra do Planejamento Miriam Belchior. A autora foi Secretária Nacional de Planejamento e Investimentos Estratégicos em 2011.

e de disputa pelo poder. Ao contrário do que se imagina, não é a disputa pelo “grande poder” que impede o planejamento de se tornar instrumento efetivo de mudanças institucionais, embora alianças fundadas na troca direta de interesses paroquiais dificultem o estabelecimento de estratégias. O planejamento inovador enfrenta as maiores dificuldades na disputa pelo poder no nível micro, em que ele é exercido no cotidiano, nos cargos gerenciais e operacionais responsáveis pela execução das políticas priorizadas. Tudo parece girar em torno da relação Estado-sociedade, em nossa capacidade de estabelecer estratégias de desenvolvimento, de cooperar e agir como nação por meio da vida em comunidades locais, bairros, cidades e regiões.

O objetivo principal deste artigo não é relatar essa experiência de gestão, mas formular perguntas que vêm ocupando as reflexões acadêmicas da autora com base nela. Partilhar essas reflexões com as comunidades técnica e acadêmica deve trazer benefícios no aperfeiçoamento das questões. Clareza na compreensão da relação Estado-sociedade no Brasil é algo particularmente importante quando se considera a dimensão regional nos planos e métodos de planejamento do setor público. Talvez exatamente nesse ponto resida um dos maiores entraves à superação da condição de subdesenvolvimento do Nordeste, ou, pelo menos, os entraves à superação das desigualdades históricas de distribuição da renda, da produção industrial, da capacidade de inovação e de competitividade entre as regiões brasileiras. Desigualdades que, como uma maldição, insistem em se reproduzir intrarregionalmente – litoral-sertão, metrópoles-periferia – a cada tentativa governamental de sua extinção em nível inter-regional.

Este artigo se organiza em quatro seções; a primeira é um passeio por um interessante debate transdisciplinar que insere pensadores da economia e da sociologia na análise do tema do **desenvolvimento e do papel do Estado**. A segunda aprofunda

a compreensão da realidade federativa brasileira apontando a questão das **escalas de planejamento** como um obstáculo ao uso eficaz e efetivo das políticas e investimentos públicos na superação das desigualdades regionais. A terceira seção trata do problema federativo no que tange à formulação de estratégias mobilizadoras e seus **horizontes de eventos**, isto é, até onde (e como) as ações dos políticos e da tecnoburocracia alcançam visibilidade, no tempo e no espaço. A quarta e última seção propõe um exercício simples de construção de **cenários socioeconômicos** para o Nordeste, com base em diferentes formas de atuação do Estado.

ATUALIZANDO O DEBATE: POR UMA NOVA PERSPECTIVA DA QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO

Assumem-se, nesta contextualização, algumas hipóteses já formuladas por autores que trabalharam relações teóricas entre Estado-sociedade e o papel do Estado no processo de desenvolvimento. Amsden (2001) e Chang (2004) reescrevem a história econômica ocidental, mostrando o quão intervencionista e protecionista foi o Estado no processo de desenvolvimento dos países centrais e comparam-no com a atuação do Estado nos países de industrialização tardia, a partir do pós-guerra, que são hoje considerados emergentes – como os países do BRICS – ou em franco desenvolvimento, como os tigres asiáticos. Canuto (1994) fez análise comparada do Brasil com o modelo asiático, indicando as fraquezas do país presentes no campo da educação, inovação e competitividade. Daí decorre uma primeira afirmativa, que o Estado pode e deve planejar estrategicamente o desenvolvimento, com políticas adequadas à dinâmica econômica e social em cada momento histórico, investindo diretamente não apenas na infraestrutura econômica, mas enfaticamente na formação técnica-científica de sua população.

Furtado (2008) e Maciel (1996) propuseram (com diferença de gerações, porém em total convergência de resultados e interpretações) uma explicação poderosa para o fenômeno da dependência: a cultura e suas instituições, aqui entendidas como valores consolidados em costumes, inclusive consolidados na capacidade de cooperar civilmente e interagir com o Estado e suas representações, pesa tanto, ou mais, quanto a troca desigual no comércio internacional. Particularmente interessante é a experiência italiana estudada por Maciel (1996), na qual a cultura e o território assumem papel preponderante no processo de desenvolvimento. Furtado (2008) destaca que tudo começa na *ágora*, na democracia que empodera os cidadãos para enfrentar os desafios do desenvolvimento, que passa a ser entendido como fenômeno político e não meramente econômico.

A ideia de desenvolvimento como performance internacional apresenta-se dissociada das estruturas sociais, simples expressão que é de um pacto entre grupos internos e externos interessados em acelerar a acumulação. Portanto, tem um conteúdo estreitamente economicista. Ignorando as aspirações – conflitantes ou não – dos grupos constitutivos da sociedade, ela aponta para o simples transplante da civilização industrial, esta concebida como um estilo material de vida originado fora do contexto histórico do país em questão. As condições ideais para esse transplante podem confundir-se com o imobilismo social: a população passa a ser vista pelos agentes do processo de industrialização como uma massa de “recursos produtivos” enquadrados nas leis dos mercados. Os conflitos sociais, longe de serem uma fonte alimentadora da criatividade política, são percebidos como formas de desperdício de energias da sociedade [Furtado (2008, p. 108)].

Sendo o desenvolvimento a expressão da capacidade para criar soluções originais aos problemas específicos de uma sociedade, o autoritarismo, ao bloquear os processos sociais em que se alimenta essa criativi-

dade, frustra o verdadeiro desenvolvimento [Furtado (2008, p. 110)].

Putnam (2002) destaca o papel das instituições modernas para o funcionamento da economia em condições de melhor distribuição da renda e das oportunidades na sociedade, o que acaba produzindo inovações e competitividade. North (2009) complementa o conceito de capital social, mostrando a forte correlação existente entre desenvolvimento e capacidade de cooperação enquanto partilha de responsabilidades e funções em uma sociedade que deseja resolver seus problemas, e entende que eles são criados por mudanças no ambiente (*lato senso*, mudanças econômicas e climáticas, por exemplo) e resolvidos mediante decisões e ações coletivas.

Finalmente, o dilema do prisioneiro, que pode escolher entre cooperar com o outro ou se beneficiar às custas do outro, por tanto tempo trabalhado na teoria dos jogos, permitiu a Nowack e Highfield (2011) e Wilson (2013) formular uma explicação adequada ao surgimento da cultura e da cooperação na espécie humana. Os homens cooperam uns com os outros ao menos por cinco razões: vão se reencontrar com frequência, ou seja, reciprocidade direta; mesmo que diretamente não se encontrem, há uma reputação a zelar, ou seja, reciprocidade indireta; são aparentados de alguma maneira; são da mesma tribo; são vizinhos territoriais. Assim, a cultura e a cooperação são instrumentos de sobrevivência da espécie humana, sujeita à seleção natural multinível: indivíduos podem ser mais ou menos competitivos, assim como as comunidades e sociedades podem ser mais ou menos competitivas. Nos dois casos, isso significa capacidade de se adaptar às mudanças ambientais e reproduzir sua base genética. Tem maior chance de sobreviver no longo prazo quem coopera, em relação aos comportamentos individualistas, que podem até se dar bem no curto prazo, mas são incapazes de retribuir benefícios recebidos. Os humanos precisam ter genes com propensão

a ambos os comportamentos, um pouco de egoísmo e um pouco de altruísmo. Assim, uma segunda afirmativa é que, se o Estado tem como objetivo estratégico o desenvolvimento, então precisa atuar para aumentar o nível de confiança e cooperação na sociedade, investindo em formação de capital social.

No entanto, os brasileiros enfrentam um obstáculo que advém de sua formação histórica. Autores como Faoro (1993) e Da Matta (1997) estudaram a relação Estado-sociedade no Brasil e revelaram, por um lado, os efeitos degradantes do uso patrimonialista do Estado por parte de um estamento que se moderniza para permanecer usufruindo de privilégios e, por outro lado, a hierarquia social resultante que trouxe a casa-grande e a senzala para dentro das indústrias e repartições públicas. A lei existe para os cidadãos, não para o estamento com *status* de nobreza. O Estado tem dono, e cidadão é tratamento impessoal para os sujeitos sem face e sem padrinho. A industrialização e a globalização colocam esse sistema social em xeque, mais uma vez. Valores da ética protestante⁶ não conseguem penetrar nessa rígida hierarquia social, embora a acumulação de capital não se acanhe de explorar sociedades desiguais e dependentes. Ferguson (2010) relata como o Império britânico inspirava movimentos políticos para expansão de seus costumes e instituições nas colônias, como submissão ao conceito de “moderno ocidental”, mas isso nunca impediu o Império de gerar e concentrar riqueza nas sociedades mais exóticas e complexas (ditas atrasadas), como o sistema de castas na Índia. Dumont (1992) descreve o “*homo hierarchicus*” sem preconceitos e mostra que tais culturas holistas eventualmente podem conduzir a outras soluções sociais e econômicas diferenciadas. No Japão, segundo Falcón (2000), a sociedade hierárquica reage como um superorganismo diante de mudanças ambientais e foi capaz de industrializar-se e elevar-se à condição de desenvolvimento após a Segunda Guerra Mundial. A sociedade brasileira pode

⁶ Ver Weber (1974).

ser considerada familista e hierárquica, resultando na invenção do tipo “malandro”. Essa não é uma solução cultural inferior ao tipo “protestante”, mas o lado ruim desse personagem destrói a confiança recíproca, usa o Estado de forma patrimonialista e a cooperação social que ele conhece é a de seu estamento ou família ampliada [Souza (1999)]. A terceira afirmativa é: o Estado que tem o objetivo estratégico do desenvolvimento precisa atuar para aumentar o nível de confiança e cooperação na sociedade, por meio da urgente necessidade de sua própria modernização. Isso precisa acontecer mediante quatro diretrizes que atacam os principais focos de privilégios estamentais e corrupção: (a) investimentos em formação de uma tecnoburocracia capaz de usar ferramentas de participação popular e territorialização; (b) uma nova relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; (c) democratização do poder Judiciário; (d) maior transparência gerencial do Executivo, com metas pactuadas e monitoradas nos diversos níveis, para induzir comportamentos republicanos e colaborativos na sociedade e no Legislativo.

Lastres e Cassiolato (2006) traçaram diretrizes para o desenvolvimento de base local por meio de arranjos e sistemas produtivos e inovativos, que são materializações no território de uma rede social de cooperação e competição para produção de bens e serviços. O mais interessante exercício de aplicação desse conceito se apresenta ao tratar de arranjos de economia criativa, pois é quando a cultura produz bens e serviços culturais que serão consumidos e difundidos em mercados além do local. De qualquer maneira, trata-se de uma aplicação local da ideia de competitividade sistêmica que Coutinho e Ferraz (1994) desenvolveram para cadeias produtivas industriais. Também chamado de capitalismo molecular por Rullani (1998), ao estudar o modelo de desenvolvimento local italiano, incorporado à política da União Europeia para correção de assimetrias regionais, observa-se que os arranjos produtivos e inovativos dependem essencialmente da capacidade

local de cooperação e transmissão de conhecimento tácito e codificado, de uma marca cultural associada ao território (como a denominação de origem de vinhos e queijos) que atribui valores intangíveis a bens e serviços tangíveis. A grande importância do conceito de Arranjo e Sistema Produtivo e Inovativo Local (Aspil) reside em sua utilidade como ferramenta de planejamento local do desenvolvimento. Compreendê-lo significa observar relações econômicas, sociais e políticas locais, saber como age e qual o tipo de liderança existente, as relações dos empreendedores locais entre si, com o setor público e com o mercado.

Aqui transparece mais uma vez o equívoco de colocar como antagônicos os objetivos sociais e econômicos. O tratamento conjunto de tais objetivos no desenvolvimento de um dado território tende a gerar resultados mais consistentes com efeitos positivos no longo prazo. Adicionalmente, coloca-se a necessidade de formular e implementar políticas que promovam um desenvolvimento mais amplo e inclusivo, em vez de apostar sempre nos mesmos “vencedores”, o que contribui para reforçar as desigualdades regionais e sociais. [...] As políticas deveriam se orientar não meramente pela existência dos Aspils, mas sim porque através do apoio aos mesmos serão alcançados resultados econômicos, sociais e políticos importantes ao desenvolvimento de uma localidade e um País [Lastres, Cassiolato e Matos (2006, p. 274-275)].

A quarta afirmativa, portanto, assume que a correção de desigualdades regionais e intrarregionais de forma sustentável e sem relação de dependência com grandes centros econômicos nacionais ou internacionais depende da compreensão da estrutura e funcionamento de Aspils existentes ou potenciais a serem apoiados ou estimulados pelo planejamento do Estado em todos os níveis federativos de forma coordenada. Portanto, um importante indicador da progressão ou sucesso da modernização do Estado é a capacidade de ação planejada, coordenada e pactuada entre os três níveis federativos.

Finalmente, aspectos importantes para identificar os entraves ao desenvolvimento do Nordeste podem ser compreendidos por intermédio do conceito de microfísica do poder, de Michel Foucault. É na prática cotidiana do exercício do poder em suas representações locais que ele se reproduz, se legitima e pode ser transformado.

Não vejo quem – na direita ou na esquerda – poderia ter colocado este problema do poder. Pela direita, estava somente colocado em termos de constituição, de soberania, etc., portanto em termos jurídicos; e, pelo marxismo, em termos de aparelho de estado. Ninguém se preocupava com a forma como ele se exercia concretamente e em detalhe, com sua especificidade, suas técnicas e suas táticas [Foucault (1979, p. 6)].

A quinta e última afirmativa indica a necessidade simultânea de participação popular nas decisões estratégicas para o processo de desenvolvimento e de territorializar essa estratégia, dando um reforço necessário à construção da cidadania, modernizando o Estado pelo fim do poder técnico-oligárquico e estimulando à cooperação social pela experiência da participação nas decisões do setor público. Assim, um outro indicador da modernização do Estado é a proporção de investimentos e despesas escolhidos em fóruns participativos locais e/ou regionais.

OS PROBLEMAS DAS ESCALAS

Trata-se do primeiro degrau a ser superado para pôr em prática as cinco diretrizes propostas com base nas diferentes teorias da moderna economia e da sociologia. O Estado tem impactado o Nordeste e a vida do povo nordestino de muitas maneiras, ao longo dos séculos. Entre a caridade, o assistencialismo, o populismo e a corrupção, poucas vezes se fez política pública realmente desenvolvimentista. Por que essa recorrência? O entrave aqui decorre da incapacidade do Estado e seus prepostos de enxergar a dinâmica que suas decisões, como gestores e investidores do

dinheiro público, deflagram para diferentes escalas de planejamento e seus diferentes atores. O Estado está cego para certos tipos de relações e de impactos que ele causa. É como se a burocracia que formula as normas e os políticos que as defendem imaginassem escrever e pautar agendas prioritárias para pessoas coletivas imateriais, situadas em um espaço-nação abstrato, à exceção de suas bases eleitorais e seus grupos de interesse, todos esses percebidos e cultivados com todos os instrumentos disponíveis. As escalas a serem consideradas no planejamento são as que seguem:

- a. O nível local é essencialmente território geográfico contíguo. São comunidades associadas histórica e culturalmente a um espaço onde teceram sua rede de relações sociais e políticas, para sua sobrevivência econômica e cultural. As lideranças locais, por sua vez, fazem parte de redes mais ou menos amplas, conforme seu grau de desenvolvimento: seus produtos e sua cultura, hábitos e valores podem circular e influenciar mercados e outras comunidades em um raio de maior ou de menor abrangência. Aqui, atuam as políticas de Aspil e se pratica o planejamento participativo territorial, como antídoto ao domínio das oligarquias, os velhos e novos coronéis. Acontecem, ainda, as manifestações da microfísica do poder, por meio de atores que funcionam como prepostos locais do poder central, agindo mais a favor de sua própria legitimação que de mudanças políticas eventualmente ocorridas ao nível central. Aqui, pode-se definir uma dinâmica econômica não dependente e criativa, com fluxos próprios regionais e nacionais, em um primeiro momento, e até internacionais após certo tempo de maturação.
- b. O nível estadual não é regional, ele é composto por um amálgama de interesses oligárquicos locais. Uma colcha de retalhos econômica e política que reverbera em Brasília,

tanto na defesa dos interesses oligárquicos quanto na prestação de serviços legislativos, executivos e judiciários eventuais. Quando evoluídos para grupos econômicos, os oligarcas consolidam sua influência mantendo agrupamentos políticos que, em reciprocidade, protegem-lhes o mercado, em geral, e o mercado das compras públicas, em particular. Nos estados mais industrializados e de urbanização metropolitana, uma disputa se estabelece entre uma classe média fordista e as redes locais dos coronéis modernizados.

- c. O nível regional não é federal, por mais impressionante que pareça, pois desde sua origem, há sessenta anos (com Celso Furtado), os órgãos de planejamento e fomento regionais são federalizados. Ele é tocado, mais do que pelos governadores, que já tiveram seu auge no governo militar, por grupos econômicos regionais/nacionais e seus representantes no parlamento; prevalecem os interesses econômicos de investidores. Durante um tempo, eles vinham para se beneficiar dos incentivos fiscais e do crédito subsidiado. Depois, com a globalização, passaram a vir por esses motivos acrescidos das vantagens de custo da mão de obra e de algumas matérias-primas petroquímicas e siderúrgicas, além da disponibilidade energética e localização geográfica. Não atendem a nenhum plano regional de adensamento de cadeias produtivas, muito menos se interiorizam. Buscam aglomerações industriais e seus benefícios de estrutura e serviços, e a guerra fiscal entre os estados nordestinos lhes tem sido útil.
- d. O nível federal é composto por grupos econômicos nacionais e multinacionais e políticos nacionais e sua tecnoburocracia. Não vê ou não se preocupa com as escalas subnacionais, na maior parte do tempo. Concentra-se em seus grandes planos de competição ou integração internacional, nos grandes fluxos de capitais e nos indicadores

macroeconômicos e, nos últimos dez anos, nos indicadores macrossociais. Descobriu tardiamente a fórmula fordista do mercado de massa, crédito e estabilidade política, com um relativo serviço de assistência e previdência social. Buscar o desenvolvimento sem maior envolvimento do Estado na economia parece ser impossível, mas a intervenção cartorial também inviabiliza a modernização das instituições. Tem operado políticas de combate à pobreza com excelentes resultados, porém limitadas a efeitos de superfície, sem causar mudanças estruturais e institucionais na maior parte das vezes, o que significa que os efeitos positivos podem ser perdidos facilmente. Os grandes investimentos federais, além de reproduzir concentrações e desigualdades dentro da Região Nordeste, têm como efeito final a remessa de riqueza para as regiões mais industrializadas, mantendo a inserção subordinada da economia nordestina no contexto maior da economia nacional.⁷ O nível federal, entretanto, acomoda-se ao *status quo* pelos benefícios eleitorais que essas assimetrias regionais vêm gerando, tanto no Sul-Sudeste quanto no Nordeste. São duas faces da mesma moeda, nos sentidos econômico e político.

Parece que é preciso, antes de tudo, reconhecer que o Estado brasileiro tem uma herança doentia de sua formação histórica econômica e social: é a cegueira, por conveniência ou por ignorância, dos atores e problemas locais. O Estado nunca será grande enquanto existirem territórios de exclusão, como prega o lema midiático do Brasil Sem Miséria: “País rico é país sem pobreza”. Mais do que um *slogan*, o desenvolvimento local é onde as estratégias políticas ganham materialidade e historicidade. Não se constroem cidadania e cooperação sem a vivência e experiência da pactuação de metas e o exercício da democracia, da tolerância com as diferenças. Simultaneamente é preciso

⁷ Ver Apolinário e Silva (2011).

colocar as assimetrias regionais como prato principal da mesa do banquete do planejamento, elas são fortes demais para serem tratadas como “informações complementares”. Tânia Bacelar, repetidas vezes, avisou que as políticas federais trouxeram benefícios para o Nordeste como resultados de políticas implícitas, mas é necessário adotar políticas explícitas para acelerar e intensificar o processo, sob pena de desfazimento das conquistas ao primeiro sinal de alternância de poder ou agravamento da crise econômica global.

Como associar a escala federal e a escala local e regional? Como dar coerência nacional a planos estratégicos discutidos nos territórios e estados? Quem pode ser o organizador e coordenador desse processo? A resposta é quase óbvia: as estruturas e órgãos de planejamento, desde que se construa uma **rede capacitada para trabalhar com metodologias participativas e territorializadas**. A quem desagrada o fortalecimento do planejamento? Às velhas estruturas de poder local, econômicas e políticas, que perderiam seu domínio sobre territórios e teriam que se reinventar em um ambiente sem privilégios. Desagrada também a uma parte do capital nacional que tem nas desigualdades regionais sua fonte de acumulação de riqueza.

Pesquisa conduzida, em 2011, pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento (SPI/MP), com os órgãos estaduais de planejamento, indicou que os governos estaduais se relacionam com o governo federal principalmente por meio de Conselhos (responderam 23 dos 27 estados, por exemplo, Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz) e de relações político-institucionais, seja por meio da bancada parlamentar estadual no Congresso Nacional (21 estados), seja mediante relação direta entre os executivos (governador e presidência ou ministérios), responderam 19 estados. Quando solicitados a dar exemplos de parcerias federativas bem-sucedidas, foram relatados casos entre União e estado em

projetos ou programas específicos, como Luz para Todos, Bolsa Família, PAC, Minha Casa Minha Vida etc.

As principais dificuldades encontradas para integrar a ação dos três níveis federados são agendas de trabalho diferentes, excesso de burocracia, desconhecimento da realidade local, lei fiscal que restringe repasses, divergências políticas e falta de cooperação técnica. O resultado mais contundente apontado pela pesquisa é a nítida qualificação dos estados do Sul e do Sudeste em relação ao planejamento, utilizando mais tecnologia e mais capacidade gerencial. O Nordeste avança na inovação federativa, territorialização e participação da sociedade.

O PROBLEMA DAS ESTRATÉGIAS E DO HORIZONTE DE EVENTOS

Todos os atores citados anteriormente – cidadãos, organizações da sociedade civil, empresários, políticos – têm racionalidades que lhes orientam as decisões e comportamentos, as escolhas de cooperação e de competição. As racionalidades políticas e gerenciais de um governo se tornam perceptíveis e até mesmo tangíveis em dois momentos: primeiro, quando da definição das estratégias (ou bandeiras de luta), que geralmente ganham espaço na mídia por decisão voluntária de divulgação, como parte das campanhas eleitorais e ideológicas; segundo, no conjunto de investimentos e ações governamentais que formam seu horizonte de eventos – expressão emprestada da física cosmológica que designa o limite de visão ou percepção de eventos a partir do qual nada escapa da força de atração gravitacional de um buraco negro. **Esse horizonte de eventos é constituído de obras, discursos e ações governamentais e a partir dele nada mais se vê ou se sabe a respeito das forças que se combatem ou se associam para a conquista ou manutenção do poder.**

Como instrumentos de planejamento, tanto a definição de estratégias quanto o horizonte de eventos passam a constituir

entraves à superação da desigualdade regional e intrarregional, na medida em que é negado à população o direito de participar de sua formulação, ou seja, tornar o planejamento estratégico participativo e territorializado. Não tenho dúvidas de que tal evolução nos meios e produtos do planejamento representa passo necessário, embora não totalmente suficiente, para a modernização do Estado brasileiro e sua relação com a sociedade. Explico o que compreendo por cada um dos ciclos desses horizontes de eventos percebidos pela sociedade:

- a. **O ciclo eleitoral e suas batalhas táticas**, que se repetem em anos alternados e no qual a comunicação da rede local é a arena da disputa. Ele define muitas associações entre grupos sociais, estamentos e interesses econômicos. Aqui a capilaridade das redes geralmente atinge seu pico, com algum grau de exceção nas grandes cidades e suas classes médias, que decidem o voto mais com base na formação de opinião midiática/ideológica. Nos territórios e nas periferias, ainda são as redes de sustentação social e sobrevivência econômica que formam o horizonte de eventos político. Infelizmente, isso ainda é bastante secundarizado pela academia que estuda desenvolvimento e bastante valorizado pelos profissionais de *marketing* político. Por esses motivos, as estratégias e modelos de desenvolvimento são pouco consideradas na formação do horizonte de eventos eleitorais, importando mais as obras e propostas de impacto local.
- b. **O ciclo de gestão e suas batalhas operacionais**, no qual a comunicação de resultados governamentais é a arena, se completa a cada quatro anos, por definição do tempo de mandato eletivo na república brasileira. Na prática, existe um ciclo de gestão de três anos – planejamento, execução e prestação de contas dos resultados com finalidades eleitorais, que geralmente se sobrepõe, no último ano de administração, à prestação de contas formal e ao proces-

so eleitoral. As estratégias do ciclo de gestão são muito influenciadas por dois fatores: a **tecnoburocracia, que faz cumprir as normas técnicas que ela mesma constrói**, e o pragmatismo executivo, que precisa conciliar, a tempo de dar materialidade ao próximo horizonte de eventos eleitorais, recursos disponíveis e projetos do interesse da base de sustentação econômica e política. O ordenamento jurídico abriga o planejamento público nas Leis de Planos Plurianuais, mas poucos deles são elaborados com instrumentos de planejamento estratégico, menos ainda com instrumentos de planejamento participativo e territorializado. Assim, o cotidiano da administração pública brasileira “engole” a lei de planejamento, manipulando as leis orçamentárias anuais para acomodar obras e ações financiadas segundo as oportunidades federais e/ou creditícias.

- c. **O ciclo de mudança estrutural** é mais longo, adquirindo visibilidade a cada dez anos. Trava batalhas estratégicas, que vêm sendo disputadas na arena da comunicação de resultados macroeconômicos e suas interpretações impregnadas de ideologias. Seu horizonte de eventos, como é percebido pela população, tem uma origem marcada pelo trauma da hiperinflação, do desemprego e agora, recentemente, pelo da violência e das drogas. O novo discurso ideológico do governo federal não pôs, até agora, o esgarçamento do tecido social, da capacidade de cooperação e a ausência do Estado em territórios até mesmo urbanos, como favelas e invasões, como causadores da pobreza e da tragédia da violência urbana. A busca de sensibilização da sociedade pelo apelo à consciência de que riqueza é a ausência de pobreza, como prega o Brasil Sem Miséria, fica apagada por outra sensibilização consumista, que planeja assegurar os votos da nova classe média que acabou de ascender mediante crédito, transferências de

renda e qualquer outro mecanismo que mantenha o consumo das massas. Como ações federais disseminadas nos estados e municípios, no horizonte de eventos, as obras da Copa de 2014, as unidades pacificadoras (UPPs) do Rio, o Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida (agora com crédito associado para adquirir bens de consumo duráveis) dão materialidade, mas não são capazes de reconstruir as redes de cooperação social que devem substituir as redes da criminalidade. Faltam mesmo heróis? Ou a mídia patrimonialista tem feito excelente trabalho político-ideológico no Brasil, desconstruindo os avanços que o país está vivendo, que seriam pelo menos dignos de propaganda maior que a do tempo do “milagre econômico” da ditadura militar? Ou falta comunicação porque, na verdade, o governo federal está sem estratégias para substituir o simples e eficaz modelo de mercado de massas fordista?

- d. **O ciclo de mudança cultural e institucional** é o mais longo de todos, às vezes ultrapassando mais de duas gerações, embora possa sofrer eventualmente rupturas de extrema violência no comportamento e nas instituições, como aconteceu no golpe de 1964 no Brasil e nos movimentos libertários da juventude em 1968. Aqui, as batalhas ideológicas pelo poder têm como arena a comunicação de valores e modos de se ver no mundo. Seu horizonte de eventos pode ser percebido nas manifestações artísticas e nos costumes aceitos, inclusive costumes e modos de relação Estado e sociedade, como a propina, a “carteirada” da hierarquia social, do “você sabe com quem está falando?”, ou mesmo do “jeitinho brasileiro” de resolver as coisas com desrespeito às normas impessoais. Quando o PAC II passa a ser acessado por meio de editais que gabaritam os melhores projetos, por intermédio do Siconv, sistema informatizado e impessoal que registra cartas-consultas e projetos a serem

financiados com verbas federais, o país tem um excelente exemplo de horizonte de eventos do ciclo de mudança cultural. A transição é lenta, pois, mesmo com o Siconv e com os editais, não desapareceu totalmente a interferência dos parlamentares e forças políticas na liberação de verbas. As grandes obras do PAC são uma conjugação de critérios técnicos e políticos, o que nem sempre é totalmente bom ou ruim. Aqui, é o horizonte de eventos em que poucas mensagens foram enviadas, até agora, ao inconsciente coletivo que forma a nação. A relação Estado-sociedade não parece ter mudado muito. O horizonte de eventos governamental poderia incluir um novo arsenal de armas moderníssimas para a mudança cultural, por meio da valorização do planejamento participativo e territorializado, da educação associada à inovação tecnológica e produção artística. Desde os gregos e sua democracia, sabe-se que o teatro faz críticas e reflexões impensáveis de ocorrer no parlamento.

PLANEJANDO AS MUDANÇAS: TRÊS CENÁRIOS

Pondo em prática alguns instrumentos da gestão estratégica, apresentam-se agora alguns cenários resultantes da análise combinatória entre escalas de planejamento, ciclos e horizontes de eventos. Para ser bem realista, falo de três cenários: o provável, o possível e o desejado. A diferença entre eles está na distância entre a realidade do país com seus entraves e a condição ideal em que os fluxos sociais e materiais de cooperação e sustentabilidade ambiental percorram livremente o território nordestino.

O **cenário provável** é uma combinação da permanência daquilo que é mais difícil e demorado mudar com horizonte de eventos e comunicação de resultados que evoluem nos curto e médio prazos. Assim, o Nordeste seria alvo de: grandes investimentos hídricos e viários multimodais; apoio à industrialização nos moldes atuais do fundo constitucional, apenas com um

plano de adensamento de determinadas cadeias produtivas selecionadas para a região e para a integração sul-americana; parque energético de energias renováveis a partir da biomassa e das usinas eólicas. O resultado esperado para quatro anos é o maior crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) regional, das exportações nas cadeias produtivas selecionadas e no fluxo de comércio regional, e a melhor convivência da agricultura com a seca. Em dez anos, o resultado esperado é uma melhoria da participação do Nordeste na produção e nas exportações brasileiras e manutenção da distribuição da renda nos patamares conquistados em 2010. Condição necessária para executar esse cenário é a coordenação das ações e agendas dos órgãos federais na região e a valorização do planejamento, ainda em um nível mais regional e menos territorializado.

O **cenário possível** não descarta as ações do cenário provável, apenas ultrapassa seus limites em relação ao volume de investimentos e rompimento com estruturas sociais de poder oligárquico. É como se acumulasse ações. Adota decisões corajosas por parte da União, induzindo a modernização ao nível da microfísica do poder local, estimulando o desenvolvimento em escala territorial. Uma convocação ao planejamento territorial e técnicas participativas seria feita aos governos subnacionais. O Nordeste seria alvo de uma maciça inversão de prioridades políticas e geográficas, com investimentos em educação e cultura, saúde e formação de Arranjos Produtivos Locais (APLs) ou Aspils nas cidades do interior, especialmente do semiárido. O resultado esperado é, em quatro anos, dinamizar a economia nos territórios e municípios do interior, invertendo a migração das grandes cidades e suas grandes obras para as cidades médias e suas pequenas obras, dando continuidade a essa estratégia. O resultado esperado em dez anos é transformar a estrutura econômica e social local, com elevação consistente da renda, diversificação da produção no rumo da economia verde e diversificação dos

mercados para comercialização, inclusive com exportações. A integração com os mercados nacionais e globais seria deixada por conta dos empreendedores e órgãos de apoio, como nos distritos industriais italianos e europeus.

O processo de aprendizado depende da existência (e operação) de capacidades produtivas e inovativas. Os países latino-americanos não estão desenvolvendo essas capacidades nas áreas de fronteira tecnológica. Mais do que isso, houve um dismantelamento de capacidades não apenas nessas áreas, mas também em outras, de tecnologias mais tradicionais. [...] as políticas educacionais não serão suficientes se não se criarem condições para que as pessoas empreguem os conhecimentos adquiridos de forma criativa em atividades voltadas à solução de problemas reais. [Lastres, Cassiolato e Arroio (2005, p. 25)].

O **cenário desejado** em relação a investimentos vai um pouco mais além do possível, mas não muito. Sua radicalidade reside na qualificação e estruturação de uma rede de planejamento estratégico, participativo e territorializado. Isso exige investimentos continuados na educação, ciência e tecnologia, especialmente nas universidades e institutos tecnológicos. **Sua implantação exige muito mais tempo em pactuação e negociação entre os níveis federados e entre Estado e sociedade.** Os órgãos federais regionais que hoje são gestores dos interesses de grupos políticos e econômicos estaduais passariam a oferecer capacitação e crédito apenas aos projetos de investimentos aprovados nos planos territoriais e regionais, para manter o olho nas duas escalas. O resultado esperado, em quatro anos, é ter criado estruturas participativas de planejamento e elaborado planos de desenvolvimento territorial e regional, consolidando e dando consistência às duas escalas. Naturalmente, a escala nacional e seus megaplanos não está descartada, apenas ela é tratada como parte do plano regional, ou mesmo territorial, em uma sinergia organizada pelo planejamento. Em dez anos, o resultado esperado é ter colocado

o Nordeste em outro patamar de desenvolvimento sustentável, dotado do principal instrumento de sobrevivência social, que é conhecimento técnico e redes sociais de cooperação, ambos tanto mais úteis quanto maiores forem as mudanças ambientais.

CONCLUSÃO

Assumindo, à luz dos autores citados anteriormente, que:

- a. o Estado pode e deve planejar estrategicamente o desenvolvimento, com políticas adequadas à dinâmica econômica e social em cada momento histórico, investindo diretamente não apenas na infraestrutura econômica, mas também enfaticamente na formação técnica-científica de sua população.
- b. o Estado com o objetivo estratégico do desenvolvimento precisa atuar para aumentar o nível de confiança e cooperação na sociedade, investindo em formação de capital social.
- c. o Estado que tem o objetivo estratégico do desenvolvimento precisa atuar para aumentar o nível de confiança e cooperação na sociedade, a partir da urgente necessidade de sua própria modernização, o que precisa acontecer por meio de uma nova relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; pela democratização do poder Judiciário; por maior transparência gerencial do Executivo, com metas pactuadas e monitoradas ao nível regional, induzindo comportamentos republicanos e colaborativos na sociedade e no Legislativo.
- d. a correção de desigualdades regionais e intrarregionais de forma sustentável e sem relação de dependência com grandes centros econômicos nacionais ou internacionais depende da compreensão da estrutura e funcionamento de Aspis existentes ou potenciais a serem apoiados ou estimulados pelo planejamento do Estado e pela educação em todos os níveis federativos.

- e. a participação popular nas decisões estratégicas para o processo de desenvolvimento e de territorializar essa estratégia é o reforço necessário à construção da cidadania, modernizando o Estado pelo fim do poder tecnocrático-oligárquico e estimulando a cooperação social pela experiência da participação nas decisões do setor público.

Em decorrência desses pontos, temos um “pacote de providências” que devem ser adotadas, mas não pode haver precipitação, uma vez que a complexidade da relação Estado-sociedade no Brasil é enorme e ações baseadas em análises superficiais podem jogar fora a criança com a água do banho. Enxergar as diferentes escalas das redes sociais e políticas e como elas interagem no tempo, formando ciclos, e no espaço histórico-geográfico-midiático, criando horizontes de eventos, é fundamental para enfrentar as mudanças no poder tanto no nível microfísico quanto no poder hegemônico central. Assim, os níveis de poder e planejamento podem ser local, estadual, regional e federal, mas nem sempre eles são aquilo que aparentam ou que a norma jurídica constitucional pressupõe. Os fluxos de dominação, as estratégias e os horizontes de eventos podem disputar espaços organizacionais e políticos, podem sobrepor-se, podem anular-se. Órgãos locais podem defender interesses oligárquicos territoriais, estados podem ser compostos de conjuntos de oligarquias locais, órgãos regionais podem estar nessa mesma condição ainda que as oligarquias sejam travestidas de grupos econômicos ou que com eles se consorciem. O olhar do poder central pode estar cego a esses fluxos ou deles se aproveitar para legitimar suas estratégias de grande alcance e os interesses de fluxos de capitais que sequer aparecem nos horizontes de eventos percebidos.

Os ciclos de disputa política-ideológica também são quatro: o eleitoral, em anos alternados, e suas batalhas táticas; o de gestão, de quatro anos, e suas batalhas operacionais para execução das estratégias e compromissos eleitorais de ciclo curto; o de mu-

dança estrutural, que é longo, adquirindo visibilidade aproximadamente a cada dez anos, e suas batalhas estratégicas, que vêm sendo disputadas na arena da comunicação de resultados macroeconômicos e suas interpretações impregnadas de ideologias; e o mais longo, das mudanças culturais e institucionais, que ultrapassa gerações, embora eventualmente sofra rupturas bruscas.

Cada ciclo é percebido pela sociedade em diferentes horizontes de eventos que se consolidam no imaginário popular por meio de validação midiática e ideológica. A “verdade científica” vem legitimar as interpretações dos fatos históricos, impregnadas de ideologia. Apesar disso, é pela percepção do horizonte de eventos que a sociedade pode se posicionar e se reinventar, dando início a novos ciclos de mudança eleitoral, de gestão, estrutural e cultural. Às vezes, essas mudanças se reforçam; outras vezes, se contrapõem e se anulam ou causam desvios de rota. Podem levar a retrocessos? O que é retrocesso? Essa é uma velha questão filosófica sobre a evolução humana – se a espécie tem uma finalidade ou não – que a biologia evolutiva responde com humildade: o homem é apenas mais uma entre tantas espécies de seres vivos que a seleção natural testou e aprovou e que qualquer mudança ambiental pode transformar em obsoleta, de repente.

O Estado brasileiro tem um caso de amor e ódio com o Nordeste, ao longo dos séculos, mantendo-o na condição de subdesenvolvimento e desigualdade para dele usufruir, enquanto detesta ter que suportar as exigências das oligarquias políticas e econômicas locais que dão validade ao caso. Novos governos, partidos e jovens políticos iniciaram recentemente uma caminhada que retoma o bastão das mãos de Celso Furtado, mas que carece ainda de apoio técnico e ideológico para avançar. À guisa de uma lista de diretrizes de inclusão e correção das assimetrias regionais, com desdobramentos em ações para destravar, promover e viabilizar o desenvolvimento do Nordeste, registram-se pacotes diferenciados de ações e investimentos, que correspondem a três cenários planejáveis: o provável, o possível e o desejado.

- a. Grandes investimentos hídricos e viários multimodais; apoio à industrialização nos moldes atuais do fundo constitucional, apenas com um plano de adensamento de determinadas cadeias produtivas selecionadas para a região e para a integração sul-americana; parque energético de energias renováveis a partir da biomassa e das usinas eólicas.
- b. Uma maciça inversão de prioridades políticas e geográficas, com investimentos em educação e cultura, saúde e formação de APLs ou Aspils nas cidades do interior, especialmente do semiárido.
- c. A qualificação e estruturação de uma rede de planejamento estratégico, participativo e territorializado. Sua implantação exige muito mais tempo em pactuação e negociação entre os níveis federados e entre Estado e sociedade. Os órgãos federais regionais que hoje são gestores dos interesses de grupos políticos e econômicos estaduais passariam a oferecer capacitação e crédito apenas aos projetos de investimentos aprovados nos planos territoriais e regionais, para manter o olho nas duas escalas.

O resultado esperado, para cada um desses cenários, muda conforme o tempo de implantação e conforme a acumulação das ações. Em quatro anos, pode-se ir da simples sustentação do crescimento do PIB e manutenção da distribuição de renda conquistada até a interiorização do crescimento e formação de uma rede de planejamento participativo. Em dez anos, pode-se ir da melhoria da participação do Nordeste na produção e nas exportações brasileiras até a elevação consistente da renda, diversificação da produção no rumo da economia verde e diversificação dos mercados para comercialização, inclusive com exportações. Pode-se ir além, mudando a relação Estado-sociedade e criando novas instituições e valores embasados na cooperação e na cidadania republicana.

Em dez anos, pode-se colocar o Nordeste em outro patamar de desenvolvimento sustentável, dotá-lo do principal instrumen-

to de sobrevivência social, que é conhecimento técnico e redes sociais de cooperação, ambos tanto mais úteis quanto maiores forem as mudanças ambientais – aqui entendidas em sentido amplo, incluindo o ambiente social e econômico local e planetário. Condição necessária para isso se realizar é a continuidade das políticas durante os dez anos de sua implantação – o que significa que já se perdeu muito tempo.

REFERÊNCIAS

- AMSDEN, A. *The rise of "the rest"*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- APOLINÁRIO, V.; SILVA, M. L. (Org.). *Impacto dos grandes projetos federais sobre os estados do Nordeste*. Natal: EDUFRN, 2011.
- ARACAJU. Secretária do planejamento e Orçamento (Seplan). *Desenvolver-SE*. Aracaju, 2009.
- _____. *Primeiro Seminário de Cultura, Desenvolvimento e Inclusão*. Aracaju, 2009.
- ARAUJO, T. B. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: REVAN FASE, 2000.
- BRASIL. Ministério do Planejamento/SPI. *Pesquisa sobre a função planejamento nos governos estaduais*. Brasília, 2011a.
- _____. PPA 2012-2015. *Plano Mais Brasil*. Brasília, 2011b.
- CANUTO, O. *Brasil e Coreia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia*. São Paulo: Nobel, 1994.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- CHANG, H. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- COUTINHO, L. A construção de fundamentos para o crescimento sustentável da economia brasileira. In: ALEM, A. C. *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010, p. 17-38.
- COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Papyrus/Ed. da Unicamp, 1994.
- DA MATTA, R. *A casa e a rua*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DUMONT, L. *Homo hierarchicus*. São Paulo: Edusp, 1992.
- FALCÓN, M. L. O. *Reestruturação produtiva no Brasil*. Tese (Doutoramento em Sociologia da Ciência e Tecnologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2000.
- FAORO, R. *Os donos do poder*. São Paulo: Globo, 1993.

- FAVARETTO, A. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: IICA. *Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA/Fórum DRS, 2010.
- FERGUSON, N. *Império*. São Paulo: Planeta, 2010.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- FURTADO, C. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- GRAZIANO DA SILVA, J. *A modernização dolorosa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: IICA. *Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA/Fórum DRS, 2010.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília, 2009.
- _____. A década inclusiva. Brasília, 2012. (*Comunicado Ipea*, n. 155).
- LASTRES, H.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto/UFRJ, 2005.
- LASTRES, H.; CASSIOLATO, J. E.; MATOS, M. *Estratégias para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: E-papers, 2006.
- MACIEL, M. L. *O milagre italiano*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- NOWACK, M.; HIGHFIELD, R. *SuperCooperators: beyond the survival of the fittest*. Edinburgh: Canongate Books, 2011.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU. *Congresso da Cidade, Plano Aracaju+10*. Aracaju, 2003.
- PUTNAM, R. D. *Democracies in flux*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- RULLANI, E. Reti i contesti del capitalismo molecolare: elogio dela diversità e dela relazione. *Resegna Economica*, n. 1, p. 49-102, 1998.
- SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SANTANA, C. H. V. *Intelectuais, planejamento e clientelismo*. Salvador: Contexto & Arte Editorial, 2002.
- SANTOS, M. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2005.
- SOUZA, J. *O malandro e o protestante*. Brasília: UnB, 1999.
- WEBER, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Abril Cultural, 1974. (Coleção “Os Pensadores”).
- WILSON, E. O. *A conquista social da terra*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.